

---

## Editorial

# VEINTE AÑOS DESPUES DE LA REFORMA AGRARIA

**L**a reforma agraria fue el evento más importante en el agro durante los años setenta. Por lo que se hizo o se dejó de hacer, contribuyó decididamente en la construcción del escenario en el que discurren hoy los programas y las discusiones sobre el desarrollo agrario. Veinte años después, ella sigue siendo materia de amplias y controvertidas discusiones. Es por ello difícil, a pesar del transcurso del tiempo, hacer un balance desapasionado sobre su significado. Muchos de sus principios están aún vigentes; otros han sido rebasados por la realidad o son cuestionados por los intereses de los nuevos grupos de poder.

*La reforma agraria, como parte del proceso político nacional, debe ser observada como un fenómeno social y económico orientado hacia la democratización y generación de las condiciones para un mayor desarrollo del mercado interno. Las relaciones sociales precapitalistas, sustentadas en la permanencia de los hacendados tradicionales, fueron cambiadas; gran parte de las tierras expropiadas fueron entregadas a los trabajadores agrícolas organizados en cooperativas; la lógica de acumulación y organización de la economía, sujeta en gran medida a los intereses de la gran burguesía propietaria de tierras, fue quebrada.*

*Desde una visión de largo plazo, la reforma es también la culminación de un movimiento campesino que se desarrolla en contra de la expansión de las haciendas durante el último siglo, y contra las malas condiciones de trabajo en las modernas empresas agrarias. Y si bien los conflictos sociales en la costa se tornaban cada vez más sindicales y se orientaban por la vigencia de los derechos laborales, en la sierra el reclamo de las comunidades expresaba también la crisis de su sistema de producción. Las comunidades necesitaban más tierras para más población —las migraciones sólo resolvían en parte el problema—, además del fomento de sus capaci-*

*dades productivas y su reconocimiento como parte de la sociedad. Dicho de otra manera, el campesinado exigía ser partícipe de un proyecto nacional.*

*En este último sentido, las demandas por tierra y por trabajo hacían inevitable la elaboración de una respuesta desde el Estado, y ella, al menos para los militares velasquistas, era una respuesta política y no simplemente represiva frente a la agudización de los conflictos en el campo.*

*Sin embargo, los procesos de lucha de clases y cambios en la estructura productiva agraria no se desarrollaron en toda su plenitud, en parte por la fragilidad de la política reformista del gobierno, en parte por las características del movimiento y de la organización productiva campesina y, finalmente, por los esfuerzos de las clases dominantes de conducirlos sólo hasta donde fuese necesario para sus intereses.*

*El primer aspecto se expresa tanto en que las acciones de reforma agraria, como la política agraria en general, concentraron su atención sobre la gran agricultura, subvalorando la importancia y el papel de la pequeña agricultura familiar. En nombre de la preservación de una hipotética economía de escala, el gobierno reformista creó grandes empresas asociativas, aun cuando ellas se formasen ignorando las demandas de los feudatarios —particularmente de las haciendas tradicionales andinas— por una adjudicación individual. La exigencia de tierras por los pequeños y medianos empresarios agrícolas fue satisfecha aplicando el principio de la conducción directa. Los demás, la mayoría de los campesinos, agrupados principalmente en comunidades o en bolsones de minifundistas, no fueron beneficiados.*

*La expropiación de grandes haciendas tuvo un efecto político importante en un primer momento, pero era insuficiente para satisfacer las demandas de tierra, recurso por demás escaso en el Perú. La Confederación Nacional Agraria (CNA) nació para defender las reformas; la Confederación Campesina del Perú (CCP) se recomponía levantando la consigna "tierra y poder", poniéndose por delante de las limitaciones políticas que perturbaban la acción gubernamental; a su vez, los afectados por la reforma y quienes temían serlo se agrupaban en comités de defensa de sus tierras y buscaban como aliados a los pequeños propietarios.*

*Esta realidad, junto con el hecho de que los campesinos y pequeños agricultores eran parte fundamental para la oferta interna de alimentos, obligaba —cuando no era posible mejorar su dotación de tierras— al diseño de políticas complementarias que los integrasen más y de mejor manera a la economía nacional.*

*En este marco, los movimientos campesinos avanzaron hasta que la lucha por la tierra dejó de ser el principal eje de articulación. En consecuencia, esta misma realidad exigía un nuevo comportamiento de los gremios campesinos. Las reivindicaciones comienzan a orientarse por el lado de los precios, infraestructura, canales adecuados de comercialización y mejores condiciones para la realización de la producción (insumos, crédito, asistencia técnica). Es sintomático que la lucha por la organiza-*

*ción y derechos de los trabajadores eventuales y el proletariado agrícola queden, en la práctica, en un segundo plano.*

*La coyuntura económica favorecía la ampliación de la capacidad de financiamiento e inversión. Como señala Javier Alvarado en el artículo que publicamos en esta edición, hubo capitales disponibles en el mercado internacional utilizados en grandes obras de irrigación para la costa, y aumentó la cantidad de crédito disponible en favor de la gran agricultura reformada. Paralelamente, el impulso de la actividad industrial y el crecimiento de la actividad productiva del Estado favorecían el aumento de los ingresos e inducían a un aumento de la demanda de productos agrarios.*

*Esta capacidad de inversión, el aumento del gasto público y la mayor demanda pudieron ser destinados a mejorar los niveles de producción y los ingresos de aquellos que no iban a ser beneficiados con tierras por más radical que fuese la reforma. La política agraria se orientó, sin embargo, a resolver el inmediato problema del abastecimiento de alimentos e insumos baratos para la ciudad, aumentando las importaciones de alimentos y privilegiando el crecimiento de una enorme agroindustria centralizada, oligopólica y procesadora de insumos agrarios producidos principalmente fuera del país.*

*Conviene detenerse brevemente en los efectos de la evolución de este sector. Durante los años del gobierno militar la agroindustria importadora terminó de desplazar a la incipiente agroindustria regional procesadora de insumos locales, y contribuyó al desfase entre producción y hábitos de consumo nacionales. De esta manera los intereses agroindustriales se han fortalecido, aumentando su influencia sobre la toma de decisiones en el manejo de la economía nacional, con lo que se mantiene el carácter antiagrario y excluyente de la política para el sector.*

*En el otro extremo del abanico social, los sistemas de poder local tradicional, vigentes en amplias zonas del espacio andino, sujetan aún a la pequeña agricultura familiar. La desaparición del hacendado los coloca frente a un mercado que los empobrece, hasta el punto de que pueden ser considerados económicamente prescindibles, o, en todo caso, ser más importantes como consumidores de productos elaborados que como proveedores de alimentos.*

*La vigencia de los poderes locales es resultado de la falta de capacidad del Estado para impulsar el aliento modernizador iniciado con la reforma; pero esta vigencia es también efecto de la irregular y esporádica presencia de las organizaciones campesinas que abrieron brechas, junto con otros grupos sociales, en la estructura del poder regional y nacional.*

*Es sobre estos espacios aislados, y a partir de las pequeñas pero enconadas contradicciones pueblerinas —sostienen algunos analistas como el sociólogo francés Henri Favre—, que se inicia el levantamiento de Sendero Luminoso. Por esto políticas como las del Rimacucy, cuando son demagógicas y excluyen a las organizaciones gremiales representativas, lo único que pueden conseguir es exacerbar la ruptura social.*

*Queda por ver el papel que jugaron los medianos y pequeños empresa-*

rios agrícolas durante estas transformaciones. Aquí queremos resaltar el debilitamiento de este sector, sea porque se vio afectado más allá del espacio que las normas le concedían, sea porque fue limitado en sus posibilidades de mantener sus propiedades por la dinámica del movimiento de los asalariados agrícolas y campesinos que presionaban por una mayor distribución de tierras.

Es sin embargo este sector el que, en el crepúsculo del reformismo militar, aprovecha mejor el manejo de las nuevas demandas y compete, en los espacios de mayor desarrollo relativo, con los gremios de origen campesino, poniendo por delante el asunto de la producción. En la segunda mitad de los setenta aparece con fuerza la tendencia a la parcelación o reestructuración de las empresas asociativas. No es casual que a partir de entonces se creen numerosas organizaciones que representan al sector de los medianos y pequeños empresarios agrícolas y buscan la mejor manera de articularlos con el aparato estatal.

Otro de los hechos interesantes de la reforma agraria es su reducido impacto sobre los rendimientos y el patrón de cultivos, el cual casi no ha variado—con excepción de lo ocurrido con el maíz amarillo duro—. Esto tiene que ver con la reducción de las exportaciones agrarias tradicionales, que pasaron a ser parte del consumo interno; sin que se hiciera casi nada para mejorar la participación de la agricultura en los mercados internacionales. Las ventajas de calidad de la lana, el algodón y el café no fueron consideradas importantes, a pesar de que era eso—y no el volumen de las colocaciones—lo que definía nuestra inserción en el mercado internacional.

Estas políticas no fueron positivas para las empresas asociativas que en buena medida dependían de su inserción en el mercado internacional. Además, estas empresas se vieron afectadas por medidas que favorecían el desarrollo industrial desligado de la agricultura; así, por ejemplo, las cooperativas algodonerías subsidiaban con precios internos bajos a la industria textil. Todo esto provocó la disminución de la capacidad económica de estas empresas y el deterioro de la balanza comercial agropecuaria.

Desalentadas las economías cooperativas, aumentan en ellas los conflictos internos que han terminado por ahogarlas. Contribuyeron con este resultado la contemplativa actitud del gobierno militar de Morales Bermúdez—la llamada “segunda fase”—y, a partir de 1980, el aliento neoliberal del segundo belandismo.

Así, sin proponérselo inicialmente, la reforma agraria terminó fortaleciendo la pequeña explotación agropecuaria, hasta el punto que ella se convirtió en la característica fundamental de la estructura agraria. En consecuencia, toda política agraria que quiera tener algún efecto debe partir por resolver los problemas de estos productores. Esta realidad afecta la lógica de la organización pública orientada en función de las grandes haciendas y empresas asociativas; contradice el estilo tecnológico convencional, y es un reto para el fortalecimiento de los gremios campesi-

*nos en la medida que se construye una base de intereses comunes que se extiende al conjunto de los productores agrarios.*

*En los años recientes, sin embargo, junto con la consolidación del empresariado agrario, y ante la reducción del mercado interno, va desarrollándose una orientación agroexportadora, así como la necesidad de cierta diversificación de riesgos, las potencialidades naturales para cultivos de pequeños pero sofisticados mercados de consumo y la disponibilidad de una tecnología que permite ampliar las tierras en producción. A ello se suman el optimismo individualista del discurso ideológico del liberalismo y el aporte de capitales nacionales y extranjeros dispuestos a invertir en los negocios del mercado internacional de alimentos.*

*Los agroexportadores de hoy no son los antiguos propietarios que regresan al campo, ni compiten con los exportadores tradicionales. Pretenden ocupar nuevos y más sofisticados mercados, como el de frutas, flores, verduras frescas, tintes naturales, etc. Además, estos nuevos agroexportadores provienen de sectores que no han tenido mucho acceso a la tierra, y están vinculados con otras corporaciones extranjeras.*

*Los cambios en las relaciones sociales y en la estructura agraria se reflejan también en la elaboración de una nueva legislación que confunde la ya abundante normatividad existente. Está el Decreto Legislativo 02; los esfuerzos de propuestas alternativas elaboradas desde la CCP, la CNA, el Consejo Unitario Nacional Agrario y la ONA, y el ejercicio programático de los partidos políticos. La mayor parte concuerda con los preceptos de la nueva Constitución (1979), que señalan la priorización de la agricultura, la elaboración de una política agraria concertada con las organizaciones representativas y hasta la idea de la reforma agraria como instrumento permanente de desarrollo. Aunque poco es lo que se avanza en precisarlos.*

*Hoy, para conseguir el crecimiento económico en la agricultura, desde la óptica de los capitales interesados en el agro, la clave es vincularse a la exportación de productos primarios o semielaborados. No interesa qué importancia tiene el desarrollo de la sierra; salvo algunas áreas de los valles interandinos ya ganados a esta empresa, gran parte de la sierra y la selva son espacios limitados por el nivel de violencia, las dificultades de acceso y la debilidad de sus recursos agrarios actuales.*

*Estos nuevos proyectos intentan vincular los intereses de quienes se constituyen, actualmente, como los sectores dominantes en el agro, tema tratado en el artículo de Fernando Eguren en esta edición. La posibilidad de disponer de tierras, liberadas de la administración cooperativa centralizada, permite el desarrollo de la actividad agrocomercial en las buenas tierras de los valles costeros; a ello se agrega la oportunidad de incorporar nuevas tierras con inversiones en alta tecnología de riego para aprovechar las ventajas climáticas y de localización de la franja costera.*

*En este esquema, los pequeños y medianos empresarios con tierras juegan un rol importante en la organización gremial y en la conducción*

*ideológica de la sociedad rural costeña. Además, parte de estas tierras puede incorporarse rápidamente en el sendero exportador.*

*Sin embargo, esta salida es —en mucho— excluyente de las posibilidades de desarrollo de la pequeña agricultura familiar, dispersa, tecnológicamente pobre y de baja organización empresarial. Estas características son las que permiten que hoy se exija la suspensión de los derechos que impiden reemplazarla por propietarios más eficientes y de mentalidad gerencial. Los problemas que se presentan son la vigencia de las normas de reforma agraria sobre conducción directa, límite a la propiedad, participación de los trabajadores en las utilidades y restricciones al mercado de tierras.*

*Por otra parte, un proyecto alternativo parece abrirse paso en medio de muchas dificultades. Los gremios agrarios, en parte por reflexión y en parte por la magnitud de la crisis, ya no abrigan tantas esperanzas en la relación reclamo-promesa-reclamo frente a la administración pública; empiezan a discutir sobre las relaciones entre Estado y organizaciones, para, por ejemplo, el cumplimiento de acuerdos tomados, la ejecución de normas y las políticas locales de corto y largo plazo.*

*Los niveles de pobreza crítica —según cálculos del economista Adolfo Figueroa— abarcaban, en 1986, al 57% de la población (recuérdese que ése no fue, en términos económicos, un mal año). Esto significa que si el rol del Estado fuese solamente asistir en casos de emergencia, éste no debería disminuir, sino crecer. En todo caso, el Estado debiera ser un medio para transferir recursos derrumbando los privilegios de los grandes grupos económicos que sustentan parte de su riqueza en la dependencia de importaciones alimentarias, en los oligopolios, en el control de mercados financieros, etc.; simultáneamente, debe definir los ejes (sectores económicos, ámbitos de acción, formas de producción, grupos sociales) sobre los cuales debe reconstruirse la economía del país, y entonces generar reglas de juego utilizando al mercado como instrumento.*

*Veinte años después de la reforma agraria, aunque sobre nuevas bases, las preguntas sobre cómo desarrollar el sector y cuál es su papel en un proyecto nacional, continúan vigentes.*

*El Consejo Editorial*